

Crise do Estado e descentralização da educação no Rio Grande do Sul — 1986-94*

*Carlos Roberto Winckler**
Salvatore Santagada****

1 - As transformações em curso

1.1 - A crise do Estado

A atuação estatal político-administrativa pós 30 caracterizou-se, até os anos 80, por forte centralização financeira e institucional. Entre 1964 e 1985, houve a consolidação institucional e a reestruturação das políticas sociais. Foram organizados sistemas nacionais públicos nas áreas de educação, saúde, assistência, previdência e habitação. Definiu-se, nesse momento, o núcleo de intervenção estatal, articulando-se os fundos e os recursos que dariam suporte às políticas sociais e aos mecanismos de inclusão e/ou exclusão.

Em 1973, com o início da crise do “milagre”, ocorreu a tentativa de balanço crítico das relações entre desenvolvimento e distribuição de renda (sob inspiração do Banco Mundial), debate assumido pelo Governo Geisel, que procurou

* Este texto é subproduto do relatório parcial **Descentralização em Educação no RS: 1986-94**, parte do **Projeto Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no RS: 1986-94**. Convênio PNDU/FEE.

** Sociólogo, Técnico da FEE, Professor da PUC-RS.

*** Sociólogo, Técnico da FEE.

Os autores agradecem aos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Isabel Noemia Rückert, Mercedes Rabelo e Maria Luiza Blanco Borsatto pela imprescindível contribuição crítica; às instituições patrocinadoras das diversas etapas do trabalho; e aos Técnicos Cláudio F. Accurso (Diretor de Planejamento da SE-RS), Mariza Timm Sari (Coordenadora da Unidade de Educação e Cultura da FAMURS) e Mariza Abreu (FAE-RS), pelo seu desprendimento e espírito público em colocar à disposição informações e muito de sua experiência profissional.

estabelecer políticas de corte distributivista no JI PND, reconhecendo o caráter concentrador e excludente do “milagre brasileiro”.

Ao final da década de 70, aprofundaram-se a crise fiscal e o desequilíbrio externo, sintomas evidentes do esgotamento do modelo “desenvolvimentista”. A partir daí, um quadro de crise marcou o processo de transição para a Nova República, que repropôs a análise das políticas sociais como um problema de eficácia gerencial e social das políticas públicas, com base em conceitos definidos pelo Banco Mundial.

Na década de 80, o Estado, em meio à grave crise financeira que marcou o fim do Estado desenvolvimentista/“fordista periférico”, cujas raízes se encontram nos anos 30, reduziu os gastos sociais. Apesar da crescente concentração de renda e do desenvolvimento medíocre da economia, os indicadores sociais melhoravam no período, graças aos **efeitos inerciais** das políticas sociais anteriores (FARIA, 1991).

As políticas sociais tornavam-se respostas às questões estritamente conjunturais, decididas num quadro de acirramento da disputa por recursos cada vez mais escassos. Disputa potencializada, pois se realizava no âmbito de uma transição democrática. Além disso, boa parte do espaço inovador foi canalizado para o processo constituinte.

A Constituição de 1988 rompeu com o padrão conservador meritocrático-particularista, deslocando-se em direção a um modelo institucional redistributivista, resultado das intensas mobilizações da sociedade civil organizada.

Para compreender-se a atuação do Estado regional na área social, é necessário incluí-lo no padrão de política social estabelecido no Brasil, padrão este que impõe uma acentuada centralização do gasto no nível federal, o que também se dá com a distribuição de recursos. De certa forma, a política social no nível estadual é uma reprodução (uma extensão) da forma de gestão da política social federal.

A generosidade da Carta de 1988 não encontrou correspondência no Estado brasileiro, em meio à grave crise financeira acelerada a partir de 1979, com a imposição norte-americana de elevar as taxas de juros. Tratou-se de proteger o capital privado no decorrer da década de 80, “estatizando-se” a dívida externa. Sem poder realizar uma reforma tributária e com o refluxo de recursos externos, o Estado viu-se obrigado a endividar-se internamente; resultado: a ciranda financeira. As políticas de reajuste evidenciaram o caráter caótico da transição brasileira. Se, por um lado, foram responsáveis por contínuos superávits comerciais, foram igualmente responsáveis pela deterioração da intervenção estatal nas áreas sociais e de infra-estrutura e pelo fortalecimento dos interesses do capital financeiro associado à inflação crônica.

O fim do ciclo desenvolvimentista deu-se concomitantemente à configuração de um quadro internacional em que o Estado assumiu novas feições, devido à transnacionalização financeira e produtiva, pendendo seu eixo mais para o controle das políticas de ajuste fiscal e monetário, sem abandonar seu papel estruturante. Nesse contexto, surgiram o discurso e a prática neoliberal dos anos 80, procurando realizar a transição para novos modos de regulação capitalista, que dizem respeito à redefinição das relações capital/privatização e à formação de blocos econômicos. Ainda que o êxito das políticas neoliberais tenha sido parcial, as mudanças financeiras, tecnológicas e institucionais impuseram a revisão da forma de inserção do Brasil no novo cenário, através da reavaliação das regras que regulavam até então o Estado desenvolvimentista. A pauta estabelecida passou a referir-se ao grau de abertura comercial, a acordos sobre patentes e propriedade intelectual, à maior liberalidade de investimentos externos e a restrições à intervenção estatal, inclusive como condição de acesso a financiamentos do FMI, do BIRD e do BID. Após 1985, mergulhou-se em um complexo imbróglio, em que se articulavam dilemas irresolvidos da herança desenvolvimentista; a fragilidade crônica do Estado *vis-à-vis* com setores privados; restrições a financiamentos externos; uma estrutura industrial complexa, mas heterogênea; crescente peso do setor financeiro; imensa concentração de renda; crise agrária e urbana; disparidades intra e inter-regionais, geradas pelo processo simultâneo de integração nacional e desenvolvimento regional localizado durante o Estado autoritário.

A transição política deu-se em dois planos interligados: o processo constituinte e a gestão da crise. No plano de gestão da crise, independentemente de versões ortodoxas/heterodoxas, a justiça social fracassou, agravando a crise, além de tendencialmente se “socializarem” os custos com a queda dos investimentos e com o arrocho salarial.

No decorrer de 1989, as elites burguesas e os setores intelectuais convenceram-se de que a crise era estrutural, de que se tratava do esgotamento do desenvolvimentismo responsável pela implementação, no País, da Segunda Revolução Industrial. Reconhecia-se que o elo mais frágil do processo era a capacidade de financiamento e que havia necessidade de uma reforma do Estado. O receituário sugerido, dentro dos parâmetros do chamado Consenso de Washington, era: reforma patrimonial e fiscal do Estado, renegociação da dívida externa, abertura comercial, livre negociação salarial, prioridade do mercado.

O Governo Itamar e hoje o de Fernando Henrique Cardoso não deram solução de continuidade à pauta de corte liberalizante. O programa de reformas acelerou-se com privatizações e regramento de concessões públicas, e renegociaram-se as dívidas públicas das três esferas governamentais (devedoras entre si). Do ponto de vista das políticas monetária e financeira, há uma relativa paridade com o dólar, uma política de altas taxas de juros, com a finalidade de atrair capitais externos, além da busca de redução do déficit público. Os resultados são conhecidos: redução drástica do superávit comercial, dependência do capital volátil, sacrifício de setores produtivos menos competitivos internacionalmente, tênues sinais de recuperação econômica (sustentável?), aumentos localizados de produtividade, aumento do trabalho informal, desemprego, persistência do déficit público, além de generalizada degradação da vida pública.

Desfaz-se, dessa forma, o tripé Estado, empresas nacionais e estrangeiras, a tríplice aliança — condição de sucesso da modernização conservadora pós 64 —, ao se persistir em ajustes ortodoxos com pitadas heterodoxas, no enxugamento do Estado, e em acordos referendados pelo FMI e pelo Banco Mundial.

Não seria temerário afirmar que o processo de *state rebuilding* não passa de uma tentativa de lançar para o século XXI as bases de um permanente “*apartheid* social”, conduzido através da recessão, da destruição de setores produtivos e do crescimento da desocupação, com sérios riscos à consolidação democrática.

1.2 - A crise do pacto federativo

O fim do ciclo desenvolvimentista e a nova configuração internacional, em que o papel do Estado nacional se reestrutura, redefine o pacto federativo, com óbvias repercussões nos estados subnacionais e nos municípios.

Ao longo dos anos 60 e 70, o Governo Federal identificou-se com a centralização fiscal e política, sob forma autoritária. A luta pela democratização deu-se a partir dos municípios e dos estados subnacionais, confundindo-se em parte com a idéia de descentralização fiscal e administrativa.

A crise da Federação no Brasil deve-se, em boa parte, à crise fiscal que incide nos fundos públicos e na sua redistribuição entre as diferentes instâncias de poder. Todavia as determinantes mais gerais dizem respeito à transnacionalização e à “financeirização” da economia, que diminuem sobremaneira a capaci-

dade de intervenção dos Estados nacionais (AFFONSO, 1994), inclusive sobre sua própria moeda. Esse processo tem conduzido à formação de *regional states*, regiões que se articulam, em diferentes níveis, à margem do Estado nacional (AFFONSO, 1994). A isso soma-se a heterogeneidade regional, com elevado nível de disparidades intra e inter-regionais, decorrentes da dinâmica econômica dos anos 80 e 90, que, acrescida da persistência da crise econômico-social e da ruptura do padrão de planejamento estatal desde os anos 80, conduz à diluição do pacto federativo. A descentralização, entendida no início dos anos 80 como uma peça essencial na redefinição do pacto federativo sob moldes democráticos, corre o risco de incorporar-se como um elemento-chave — de resto, já previsto — no conjunto de idéias liberalizantes que norteiam as concepções de políticas públicas dos organismos internacionais que têm orientado as ações governamentais recentes.

A crise federativa aparece como guerra fiscal (com repercussões no ICMS) nos conflitos entre estatais federais e concessionárias estaduais, na desarticulação de planos nacionais de desenvolvimento, nos conflitos entre Governo Federal e bancos estaduais e regionais e, no plano político-eleitoral, nos debates sobre a desproporcionalidade da representação. Além desses aspectos, são relevantes à compreensão da crise suas relações com o processo de descentralização (AFONSO, 1994).

A crise teve um duplo efeito sobre o processo de “descentralização tributária” parcialmente efetivado nos anos 80: desagregou o pacto político da ditadura e, simultaneamente, estabeleceu um freio às tendências descentralizadoras, dada a dependência econômico-financeira dos municípios, condicionando o municipalismo emergente.

A Constituição de 1988 promoveu uma distribuição de recursos fiscais aos estados e, principalmente, aos municípios, aumentando proporcionalmente os encargos dos governos subnacionais e municipais (AFFONSO, 1994).

É lícita a indagação sobre se ainda faz sentido a disjunção, colocada no debate político, entre descentralização ou centralização. A descentralização hoje é um dos pontos centrais da agenda de reforma do Estado, de um novo modo de regulação. É vista ou como instrumento de democratização e controle de fundos públicos, ou como instrumento racional de distribuição de recursos, e há também quem a compreenda como uma estratégia de deslocamento da participação popular para o plano local, ocorrendo a recentralização das decisões macropolíticas dentro da lógica da transnacionalização em curso (AFFONSO, 1994).

O fato decisivo é que as formas de regulação na distribuição de recursos se tornaram fluidas, em parte devido à perda de capacidade regulatória do Estado e à ausência de um claro modelo de descentralização na execução de políticas públicas. A descentralização efetivada tem como traço decisivo a disputa de comando do gasto público, ao mesmo tempo em que a União tem procurado reagir à perda de recursos segundo as regras da Constituição de 1988. O Governo Federal reivindica a recentralização de recursos, enquanto estados subnacionais e municípios exigem a descentralização e repasses automáticos com critérios definidos.

Em síntese, está em disputa não só o comando político de fundos públicos, como também a futura formação de um pacto federativo em um contexto de declínio do Estado nacional, de transnacionalização, de emergência de *regional states* e de marcada heterogeneidade regional/estrutural.

A educação pode ser compreendida como um campo privilegiado na análise do processo de descentralização de políticas sociais, não apenas pela sua importância institucional, pela soma de recursos envolvidos, mas também pela complexidade dos arranjos políticos na consecução de políticas públicas.

Por outro lado, há todo um esforço legislativo que condensa a disputa pelo modelo educacional a ser implementado no País. As forças sociais que se movimentam articulam-se, basicamente, em torno de dois blocos: os identificados com a escola pública e aqueles que se identificam ou se aproximam do discurso neoliberal, defensores da escola privada, ainda que ocorram matizes nas posições dos dois grupos.

Os defensores da escola pública organizam-se em torno das propostas elaboradas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (composto de 25 entidades). O projeto do Fórum sofreu emendas e foi amplamente negociado na Câmara, sendo aprovado em 1993. O Senado substituiu o projeto da Câmara (Lei nº 1.258A/88) pelo projeto de Darci Ribeiro, que, a pretexto de sintetizar e compendiar o esforço da Câmara, apresentou, na prática, com o apoio do Governo, um novo projeto. Esse projeto, com emendas da base governista e de caráter generalista, abriu espaço às propostas neoliberais. O projeto é vago quanto aos direitos, propõe um Conselho Nacional de Educação menos representativo e mais consultivo que o projeto da Câmara, além de manter intocados interesses do setor privado e de desobrigar o Estado de oferecer educação infantil.

O Projeto Darci Ribeiro articula-se a todo um conjunto que vem, pouco a pouco, se delineando: o Plano Decenal, a Proposta de Emenda Constitucional

(PEC) nº 233/95 (que criou o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério), a emenda em tramitação no Congresso que muda o artigo constitucional sob a autonomia universitária e projeto de lei que reformula o ensino de 2º grau, tornando-o menos generalista e permitindo a profissionalização em menor espaço de tempo.

Entretanto é na forma como se distribuem responsabilidades entre as esferas de poder e entre as esferas de poder e a sociedade civil que se pode apreender as novas relações em gestação. Nesse sentido, a experiência gaúcha de descentralização em educação pode ser exemplar, pois funda suas raízes no municipalismo.

Uma breve descrição histórica das agruras da descentralização no Brasil e da especificidade (relativa) da experiência gaúcha faz-se necessária.

1.3 - Descentralização e educação

Historicamente, na área educacional, o federalismo não tem sido garantido, não obstante estar presente no debate desde o início do regime republicano. A tônica tem sido a centralização desde a década de 30, ainda que tenha sido preservada a autonomia administrativa estadual. Com o Golpe de 64 reafirmou-se o autoritarismo. A União decidia sobre objetivos e metas educacionais, cabendo aos estados e aos municípios a execução de metas. O planejamento tornou-se instrumento técnico-burocrático, centrado na distribuição de recursos e articulado ao projeto de modernização conservadora. Procurou-se consolidar o processo com a promulgação da Lei nº 5.692/71 — Reforma de Ensino de 1º e 2º graus —, que fixou o ensino de 1º grau em oito anos e criou cursos profissionalizantes no ensino de 2º grau (qualificação para o trabalho, substituída, em 1982, pela “preparação para o trabalho” sem vínculo obrigatório).

O modelo educacional revelou-se, em certa medida, funcional às taxas de crescimento na década de 70, alfabetizou a população escolarizável até a 4ª série nas áreas metropolitanas (GUSSO, 1991) e manteve, apesar do discurso modernizante-tecnicista, os padrões de reprodução de educação vigentes desde 1930, ainda compatíveis com o padrão tecnológico do modelo desenvolvimentista/“fordista periférico” e com o mito da igualdade de oportunidades.

A expansão dos serviços públicos de educação básica nos anos 70 e 80 não ocorreu de forma orgânica entre as três instâncias político-administrativas de

governo, dadas as competências concorrentes, além de se acentuarem diferenças regionais. A falta de critérios no repasse de recursos, a centralização no Governo Federal e a burocratização acabaram por agravar a ineficiência do sistema.

Após 1973, com indícios da crise, introduziram-se no discurso governamental considerações sobre distribuição de renda e educação. Com a persistência da crise, o discurso crítico encontrou guarida no próprio Ministério da Educação, na década de 80. O Ministério organizou, em 1981, seminários regionais para discutir o estado da educação. Cunha (1991) salienta que, apesar de poucos recursos, da centralização tributária e da pressão dos governos estaduais adversários, são dignas de nota as experiências municipais ocorridas entre 1977 e 1987, que incorporaram em sua prática elementos do debate crítico, em Piracicaba (SP), Lajes (SC) e Blumenau (SC).

A permanência de competências diferenciadas, mas não exclusivas, definiu o sistema público de educação nos anos 80. A inexistência de uma clara delimitação permitiu a atuação concorrente das três instâncias. Os governos subnacionais foram os principais responsáveis pelas matrículas no ensino fundamental e no secundário. O processo acabou resultando no compromisso entre o centralismo do Governo Federal e grande margem do poder decisório nos estados.

Qualquer reforma, nesse sentido, implicaria a descentralização e a delimitação de responsabilidades. Na década de 80, o esforço descentralizador limitou-se, praticamente, ao repasse de escolas técnicas aos estados subnacionais, a uma lenta descentralização da merenda escolar e às tentativas de se estabelecerem critérios para repasses automáticos da parcela federal do Salário-Educação. O Ministério da Educação não realizou políticas de descentralização, situação agravada pela crise, que reforçou tendências corporativas no próprio Ministério (SILVA, CRUZ, 1994). Não obstante, segundo a mesma autora, vêm sendo realizadas experiências de descentralização que não chegam a se constituir em um modelo acabado, delineando-se duas formas preponderantes: a municipalização e a desconcentração. Na primeira, há transferências de competências, atribuições, equipamentos e instalações do estado para os municípios; na desconcentração, ocorre a delegação limitada de atribuições dentro de um mesmo nível de governo para unidades administrativas regionais ou locais, para escolas ou para instituições privadas ou comunitárias (terceirização). Há também a municipalização devida à omissão ou à retração do estado subnacional ou do Governo Federal.

No plano das municipalizações, não há, a rigor, unidade. Em alguns casos, os custos são cobertos pelos governos subnacionais, enquanto o gerencia-

mento cabe aos municípios. Por exemplo, em Santa Catarina, os custos são partilhados pelo Estado e pelos municípios, prevendo-se a diminuição gradativa dos custos por parte do Estado. São Paulo e Minas Gerais optaram pela descentralização da gestão, mantendo suas redes. São Paulo, na década de 90, apresentou o Programa de Reforma do Ensino, financiado pelo Banco Mundial, que pretendia promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas (Projeto Escola-Padrão). Minas Gerais, tendo, como São Paulo, o ensino público concentrado na rede estadual, procurou atuar diretamente nas escolas, priorizando a participação da comunidade e a autonomia escolar. Ao Estado caberia colocar as diretrizes gerais e criar condições para o funcionamento das escolas.

Uma experiência de desconcentração envolvendo parceria foi o polêmico modelo de Maringá (1989-92), com a criação de escolas cooperativas, onde os professores eram associados e a Prefeitura se responsabilizava pelas diretrizes, manutenção e avaliação. Uma experiência que combina descentralização e municipalização é a do Estado do Paraná, onde o Banco Mundial financia um projeto de cooperação entre o Estado e os municípios, para oferta e melhoria do ensino público básico (SILVA, CRUZ, 1994).

1.4 - A experiência gaúcha de descentralização: perfil de recursos e institucionalidade

Os anos 80, no Rio Grande do Sul, podem ser sintetizados como os anos da crise, com queda do nível de atividade econômica e com a penúria de recursos, face à crescente fragilidade do setor público estadual. Reduziu-se a margem de manobra do Estado, dada a rigidez tributária decorrente da concentração da receita em um único tributo (ICMS), da centralização da política tributária e da política de isenções. Essa conjunção de fatores socializou custos e desorganizou o Estado, cuja ação se tornou errática. O cenário complicou-se com o processo de democratização, que ampliou o perfil das demandas sociais, às quais o Estado, parcialmente democratizado, respondeu também de forma clientelística e desorganizada.

No que se refere especificamente à crise fiscal dos estados, a centralização fiscal da União, que prevaleceu até meados dos anos 80, não pode ser mais apontada como única responsável pela penúria de recursos, porque

diversas mudanças no sistema fiscal ocorreram desde então, culminando com a configuração de um sistema descentralizado na Constituição de 1988.

O desempenho das contas públicas estaduais gaúchas caracterizou-se, nos anos 80, pela insuficiência de receitas, decorrente dos inúmeros benefícios fiscais e da sonegação, para fazer frente ao volume de gastos, que foi elevado, principalmente, em função do pagamento dos encargos da dívida.

Os investimentos sociais, durante praticamente toda a década de 80, tiveram uma participação muito pequena no total dos investimentos, alcançando pouco mais de 20% entre 1988 e 1990 (WINCKLER, MOURA NETO, 1992).

Apesar das dificuldades, ocorreu um aumento das receitas após a Constituição de 1988, principalmente das receitas tributárias, dado o alargamento da base e dos prazos menores de recolhimento do ICMS. A receita tributária, que não passava de R\$ 2,6 bilhões em 1988, chegou a R\$ 3,7 bilhões em 1994. Em 1988, a receita tributária participava na receita orçamentária com 63%, passando a 75% em 1994 (MENEGETTI NETO, RÜCKERT, 1994).

As transferências para os municípios por parte do Estado (ICMS), que, em 1988, participavam com 37% das receitas municipais (R\$ 466 milhões), passaram, em 1994, a 42% das mesmas (R\$ 968 milhões). As transferências do Governo Federal para os municípios (FPM) tiveram seus percentuais aumentados. Em 1988, o montante era de R\$ 394 milhões e, em 1994, de R\$ 476 milhões. As transferências têm representado, em média, cerca de 22% da receita orçamentária dos municípios (MENEGETTI NETO, 1996).

A questão que se coloca é em que medida essas mudanças repercutiram no plano das despesas do Estado e dos municípios do Rio Grande do Sul, nas funções e nos setores sociais. Observa-se a queda das despesas sociais no plano estadual. Entre 1986 e 1988, houve decréscimo, representado pela diminuição de R\$ 1,4 bilhão em 1986 para R\$ 902 milhões em 1988. Considerando-se o período 1986-94, a despesa passou de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 984 milhões. Em termos percentuais, reduziu-se de 21% para 15% da despesa total do Estado. A despesa das funções na área social dos municípios gaúchos cresceu, ocorrendo a ampliação das responsabilidades dos municípios após a Constituição de 1988. Em 1988, o total das despesas municipais com as funções na área social foi de R\$ 625 milhões; em 1994, atingiu R\$ 1,3 bilhão (MENEGETTI NETO, 1996).

Além disso, as transferências correntes da União para o Estado (FPE, IR, quota-parte do Salário-Educação, IPI, transferências em função de convênios), que, em 1988, eram de 8,3% da receita orçamentária (R\$ 353 milhões), passaram, em 1994, a 12,3% (R\$ 622 milhões).

Alterações institucionais descentralizadoras ocorreram simultaneamente, ou mesmo antes das mudanças, após 1988, no perfil de distribuição de recursos, antecipando o regime de colaboração previsto nas Constituições Federal e Estadual.

A descentralização da educação no Rio Grande do Sul foi impulsionada, na década de 70, pelo programa Pró-Município, que articulava, desde o Governo Federal, através da Secretaria da Educação, o repasse de recursos e assistência aos municípios. A rigor não havia uma real descentralização, pois o município, nesse período, não era reconhecido como ente autônomo — a descentralização dizia mais respeito à desconcentração de encargos ou tarefas, pois o poder continuava centralizado. O processo de desconcentração era facultado pela Lei nº 5.692/71 (Reforma de Ensino de 1º e 2º graus). As preocupações eram de ordem financeira (ver-se livre da parte mais deteriorada da rede) e de socialização na utilização de recursos. Porém permanecia centralizada a formulação de políticas, permeada por interesses político-partidários na alocação de recursos — tratavam-se desiguais como iguais — e persistiam a descontinuidade e as incertezas no plano político-financeiro-administrativo (NOVO..., 1994).

Ainda que se possa associar esse conjunto de percalços a uma efetiva municipalização, o Rio Grande do Sul possuía uma característica que diferenciava, em certa medida, sua experiência de outras experiências estaduais: o municipalismo, cujas origens remontam à década de 60, que se organizou na Federação de Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) em 1976. Essa federação é uma entidade civil de direito privado, sem propósitos lucrativos, com a finalidade de representar interesses dos municípios. Sua estrutura organizativa permite-lhe certa autonomia suprapartidária na defesa de interesses locais, apoiando municípios através de assessorias nas áreas de saúde, educação, ação social e comunitária, jurídica e tributária. Como entidade, representa interesses municipais junto aos Governos Estadual e Federal, além de promover debates e a divulgação de informações pertinentes às relações entre as diferentes esferas do poder político-administrativo.

A Constituição de 1988 (BR, 1994), ao admitir a autonomia municipal como ente da Federação, simplesmente reforçou a tendência municipalista preexistente.

A experiência gaúcha recente de descentralização na educação destaca-se no esboço de um desenho institucional, que articula políticas públicas e define alocação de recursos, propondo uma maior autonomia da escala pública, o engajamento da sociedade civil na administração escolar e uma

parceria com o setor privado. Na mediação desse processo, tem sido decisiva a atuação da FAMURS e do Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME), por sua vez congregado à União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME), criada em 1986.

A Constituição de 1988 (art. 211) estabelece critérios para o relacionamento entre as instâncias do poder público no setor educacional. O espírito federativo e democrático fica preservado através da idéia de regime de colaboração. Segundo Luce (1993, p.36),

“O regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios reconhece que as três instâncias são bastante competentes para as decisões e as ações que visam à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Isto é, são parceiros inarredáveis para planejar e responsabilizar-se pela oferta de uma educação a todos os cidadãos”.

Além de definir o regime de colaboração, a Constituição Federal afirma que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados e municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

A Constituição Estadual vai além do mínimo, ao estabelecer, no art. 202, a obrigatoriedade de o Estado aplicar em educação, no mínimo, 35% de sua receita líquida de impostos.¹

¹ Conforme os dados da Secretaria da Educação do Estado do Rio Grande do Sul (SE-RS) (RS. Sec. Educ. s.d.), entre 1990 e 1994, foi aplicado em educação um percentual superior a 35%, com exceção dos anos de 1991 e 1994, nos quais foram de 31,02% e 30,09% respectivamente. No entanto essas informações são contestadas tanto pelo Conselho Estadual de Educação, que aponta, para 1991, um gasto destinado à educação da ordem de apenas 22,3% da receita líquida de impostos (KRELING, STERNBERG, 1993, p.99), quanto pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Em 1993, o TCE encontrou uma aplicação de 24,92% da receita líquida de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (Rel. Parecer Prévio Contas Gov., 1994, p.123).

A contestação tem por base o argumento de que a SE inclui no seu cálculo despesas do exercício anterior relativas a pessoal, o pagamento do Abono-Família e pagamentos de encargos com inativos da SE, que constituem encargos financeiros do Estado e não guardam relação com a atividade operacional (Manutenção e Desenvolvimento de Ensino). O Governo Estadual, com suporte na legislação existente (Lei nº 7.348/85 e Parecer nº 8.648/91 da PGE), contabiliza os gastos com os professores inativos na rubrica Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Rel. Parecer Prévio Contas Gov., 1995, p.101-2).

Em 1988, dos 244 municípios gaúchos existentes, 5,33% aplicaram até 15% da despesa municipal em educação; 54,02% aplicaram de 15% até 25%; e 39,75% aplicaram mais de 25% em educação (WERLE, 1993, p.64).

Luce (1993, p.37) dá exemplos de experiências recentes, no RS, do regime de colaboração:

- a) a elaboração de planos integrados de educação para o âmbito do município, com recursos da rede estadual, da prefeitura municipal e de outras instituições locais;
- b) o Programa de Ações Integradas (PRAI), iniciativa da Secretaria Estadual de Educação há alguns anos, que leva as delegacias de educação de cada região, os municípios e as instituições de ensino superior a planejarem um programa anual de atividades conjuntas;
- c) a elaboração de uma proposta curricular para escolas de determinada região, visando à valorização da cultura e da história local no processo de melhoria da qualidade do ensino;
- d) a nucleação da rede escolar, que, distribuindo a clientela segundo seu domicílio e segundo as possibilidades materiais e docentes, facilita o acesso com transporte escolar;²
- e) a criação e o funcionamento de Conselhos Municipais de Educação, órgãos formuladores das políticas educacionais. O Conselho é integrado pelos poderes públicos municipal e estadual, pela comunidade escolar e por entidades comunitárias;
- f) a realização da Chamada Escolar Anual de forma cooperativa, desde seu planejamento até a distribuição dos alunos nas escolas municipais e estaduais, conforme zoneamento estabelecido.

Outro exemplo é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Municipal (PRADEM), que repassa recursos mensais e semestrais para os municípios,

² A experiência diz respeito, basicamente, à criação de pólos constituídos por duas ou mais escolas estaduais e/ou municipais. O programa começou em 1991, atingindo, em 1994, 362 municípios com área rural, desativando-se bem mais escolas municipais que estaduais; 3.088 e 248 respectivamente (SARI, 1996). A nucleação provocou uma migração de matrículas para a rede estadual.

tendo como finalidade a contratação de professores, feita através de repasse de recursos financeiros e da cessão de professores estaduais para os municípios.

Esses exemplos apresentados do regime de parceria ainda são incipientes quanto ao trabalho conjunto das três esferas administrativas. Como óbices a uma efetiva colaboração, têm sido apontados: a não-definição de competência em cada esfera, a falta de planejamento efetivo e o problema de repasse de recursos, em particular de recursos federais (Salário-Educação), conforme Sari (WINCKLER, coord., 1995).

A Lei nº 10.576, de 14.11.95, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público, no Capítulo V, trata do regime de colaboração entre estado e municípios, estabelecendo, pela primeira vez, critérios para os regimes de mútua colaboração na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental e do pré-escolar. Os encargos serão distribuídos na proporção de seus recursos, das determinações constitucionais e das leis orgânicas, obedecendo ao critério de proporcionalidade de gastos ao ajuste de matrículas a serem ofertadas pelos municípios, considerando seu custo/aluno. A prioridade será dada ao ensino obrigatório (sete a 14 anos). Enfatiza-se a necessidade de planejamento conjunto, tendo como propósito a racionalização de recursos materiais, humanos e financeiros.³

Como previsto pela Lei, já foi criado o Grupo de Assessoramento pelo Estado, constituído paritariamente por representantes da administração estadual e de

³ Além do regime de colaboração, a Lei nº 10.576 traz importantes inovações: (a) eleição para diretores, os professores, funcionários, alunos e seus pais escolherão diretamente os diretores das escolas; (b) conselhos escolares, os representantes daqueles que elegem o diretor formarão um conselho que apreciará contas e aprovará aplicação de verbas da escola — os atuais possuem estruturas diversas —; (c) autonomia financeira, o ordenador de despesas passou a ser o diretor da escola, com autonomia sobre gastos com manutenção, aquisição de móveis e equipamentos — atualmente as escolas dependem de autorização e liberação de recursos pela SE.

Foram pontos controversos, por ocasião dos debates na Assembléia Legislativa: a avaliação externa coordenada pela SE, a premiação de professores e escolas que atingirem objetivos como a redução da evasão e da reprovação de alunos, a possibilidade de adoção de escolas por empresas em troca de espaço publicitário. A oposição mais Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS - Sindicato) vêem nessas medidas o risco de gradativa privatização, com acirramento da competição entre escolas e professores. Também vêem problemas na municipalização, pois haveria municípios à beira da falência.

entidades representativas das associações de municípios⁴, que definirá metas e critérios que assegurem o regime de colaboração. O Grupo de Assessoramento também poderá estabelecer-se ao nível municipal, com os mesmos propósitos. Caberá ao Grupo de Assessoramento definir gasto/aluno/ano, tendo como critérios-padrão: remuneração de pessoal, qualificação, atualização e aperfeiçoamento de pessoal; ampliação, conservação e suprimento da rede com material permanente, equipamentos e material de consumo; material e transporte escolares.

Os municípios com indicadores aquém de suas possibilidades serão contemplados com transferências não compulsórias, mediante autorização do Governador, ouvidos as Secretarias da Educação, da Fazenda e da Coordenação e Planejamento e o Grupo de Assessoramento. Os municípios que ultrapassarem a aplicação de recursos vinculados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e do pré-escolar deverão ter formas de compensação financeira ou não definidas pelo Grupo de Assessoramento juntamente com o Governo Federal.

Os municípios deverão comprovar junto à SE o cumprimento das determinações constitucionais e das respectivas leis orgânicas no que diz respeito à aplicação devida de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Os municípios deverão preencher uma planilha elaborada pelo Grupo de Assessoramento, que será utilizada para apuração do gasto/aluno/ano. Irregularidades serão encaminhadas ao Tribunal e determinarão reavaliação do município.

Estados e municípios, uma vez estabelecidas as novas participações proporcionais na oferta de matrícula pública, firmarão acordos ou convênios para seu cumprimento.

Com vistas a “estabelecer negociações justas e estáveis” para o regime de colaboração entre o estado e o município, o Grupo de Assessoramento de que trata a Lei nº 10.576 propôs algumas linhas referenciais.

O processo de negociação, segundo os parâmetros da Lei, já se encontra em curso.

A lei aprovada no âmbito estadual integra-se ao espírito da PEC nº 233/95, aprovada pelo Congresso Nacional em setembro deste ano, que criou o Fundo de Desenvolvimento e Valorização do Magistério.

⁴ Pelo Decreto nº 36.586, de 3 de abril de 1996, foi instituído o Grupo de Assessoramento constituído por representantes do Governo Estadual e da FAMURS, num total de 10 representantes. A presidência caberá a um representante do Governo Estadual.

Os objetivos da emenda seriam a equalização na divisão dos recursos (fixar-se-á por decreto um patamar mínimo de gasto por aluno) e a priorização do ensino de 1º grau. Estados e municípios passam a gastar diretamente 10% da receita na educação; os outros 15% irão para um fundo que será redistribuído para todo município que tiver escolas de 1º grau e para as escolas do estado correspondente, de acordo com o número de alunos. Ao se assumir tal sistemática, ela certamente forçará a municipalização, além do mais, o repasse de recursos federais está condicionado ao cumprimento da lei.⁵

O processo de organização municipal é incentivado pela FAMURS e, especificamente no campo educacional, pelo CONSEME (UNDIME-RS). O quanto a organização de um sistema municipal de educação tem avançado é observável nos seguintes dados do Grupo de Assessoramento/Regime de Colaboração (RS., Secr. Educ. Grupo Assessor. 1996).

Os profissionais da educação que atuam nos sistemas municipais de ensino têm assegurado o Plano de Carreira em 96,49% das localidades, 412 municípios possuem Plano de Carreira. A forma de ingresso no magistério é, na maioria, a do concurso público de provas e títulos, e o regime é estatutário.

O Plano Municipal de Educação (PME), elaborado em 342 municípios, na maior parte dos casos está previsto para ter duração plurianual. Dos sistemas municipais de educação do Estado, 256 criaram o Conselho Municipal de Educação (CME). Desses 256 Conselhos Municipais de Educação que foram criados, existem hoje 185 em funcionamento, e 71 que exercem funções delegadas pelo Conselho Estadual de Educação (RS. Secr. Educ. Grupo Assessor., 1996). A maior parte deles se organizou no período 1990-91 (LUCE et al., 1993, p.43).⁶

É importante ressaltar o crescente número de Conselhos Municipais de Educação no RS — estado pioneiro em sua implantação mesmo antes de 1988 —

⁵ Críticas à Emenda apontam os riscos de socialização da miséria no ensino fundamental, os fundos retirariam dos municípios recursos que poderiam ser ou já são aplicados nos municípios, o ensino médio poderia tornar-se mais deteriorado, além de a emenda aprovada diminuir as obrigações do Governo Federal para com a erradicação do analfabetismo (VALENTE et al, 1996, p.3; RODRIGUES, 1996, p.1-11; NORONHA 1996, p.6-7).

⁶ Os Conselhos Municipais de Educação já existiam antes da Constituição de 1988. O art. 71 da Lei nº 5.692/71 abre a possibilidade de delegação de parte dos Conselhos Estaduais a Conselhos Municipais de Educação, o que também encontra amparo legal na atual Constituição Estadual (art. 207, parágrafo 2º), somando-se a necessidade de o município possuir Conselho de Educação como requisito para receber recursos do Estado, segundo a disposição transitória da Constituição Estadual.

e seu papel na viabilização da gestão democrática. O reconhecimento de que o município é ente autônomo, tendo possibilidade de organizar o Sistema Municipal de Ensino (SME) em regime de colaboração encontra respaldo no art. 211 da Constituição Federal e é repetido pelo art. 206 da Constituição Estadual em seu parágrafo único: "Os Municípios organizarão os seus sistemas de ensino em regime de colaboração com os sistemas federal e estadual".

Segundo Luce (1993), seria no artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Rio Grande do Sul (ATDCT) que se força, na prática, a organização do SME, ao se exigir que, no prazo de um ano da promulgação da Lei Orgânica, os municípios, para se habilitarem a receber recursos do Estado, devam cumprir requisitos básicos: comprovar aplicação de 25% no mínimo de sua receita com arrecadação de impostos, incluídas transferências, no ensino pré-escolar e no fundamental; comprovar a existência e o funcionamento do Plano de Carreira e do Conselho Municipal de Educação, criados por lei; ter Planos Municipais de Educação plurianuais, aprovados pelo Conselho Municipal.

O Parecer nº 942/84 do Conselho Estadual de Educação afirma ser de duas ordens as atribuições dos Conselhos: aquelas conferidas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, constantes na lei municipal, e aquelas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação, por delegação e por habilitação, solicitadas pelo Conselho Municipal de Educação.

Segundo Sari (s.d.), há leis orgânicas que incluem algumas atribuições aos Conselhos. No Rio Grande do Sul, como já se viu, o art. 34 do ATDCT prevê que Planos Municipais de Educação plurianuais sejam aprovados pelo CME; outro exemplo seria o art. 216 da Constituição Estadual, que confere aos Conselhos Municipais a competência de indicar as escolas centrais de ensino fundamental, em caso de nucleação. No que diz respeito às atribuições conferidas pela lei municipal, que dependem não só da visão administrativa como também do grau de mobilização da sociedade civil local, seria desejável, segundo Sari, como ação dos Conselhos, dentre outras atribuições: a coordenação do processo de definição de políticas e diretrizes municipais de educação, promovendo a colaboração entre os Sistemas de Ensino, participação na discussão do Plano de Educação para o âmbito do município, a ser aprovado pelo CME, proposição de medidas e programas para qualificação de professores. Além da discussão e da aprovação de planos e programas, caberiam o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação do Sistema Municipal de Educação.

No âmbito do regime de colaboração entre municípios e Governo Federal, um documento enviado pela FAMURS (1996) ao Ministro da Educação, com reivindicações que seriam apresentadas por ocasião do X Fórum das Secre-

tarias Municipais de Educação do Rio Grande do Sul, realizado em Gramado entre os dias 2 e 4 de junho deste ano, sintetiza o impasse das relações entre municípios e Governo Federal. Sugere-se, dentre outros aspectos, a gestão ágil, transparente e paritária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assegurando distribuição eqüitativa de recursos, o cumprimento do cronograma de repasse de recursos financeiros, a distribuição de recursos mediante critérios uniformes e o estabelecimento das prioridades pelos municípios, conforme relação de ações estabelecidas pelo FNDE e atendendo a critérios prévia e claramente definidos, priorizando o número de alunos constante no cadastro atualizado, enviado pela Prefeitura Municipal, no ano de elaboração do projeto (FAMURS, 1996).

Recente medida provisória estabeleceu que, a partir de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação deverá ser distribuído proporcionalmente a estados e municípios, conforme o número de alunos, atendendo parcialmente a reivindicações apresentadas no X Fórum das Secretarias de Educação do Rio Grande do Sul (MP..., 1996, p.3-4).

Um programa federal, digno de menção, que avançou no regime de colaboração é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), de caráter universal, cujos beneficiários são alunos da rede pública das três esferas governamentais e de escolas filantrópicas da pré-escola e do 1º grau. Até 1994, esse programa era centralizado. Nesse ano, 243 municípios aderiram à descentralização. Em 1996, dos 427 municípios existentes, apenas 24 não eram descentralizados (WINCKLER, SANTAGADA, 1996). Um projeto votado por unanimidade na Câmara Federal (11.09.96) acabou com a necessidade de um município estar adimplente com os Governos Federal e Estadual para receber o dinheiro destinado à compra da merenda escolar. Inadimplentes seriam aqueles municípios que não pagam as suas dívidas e os municípios que não cumprem tarefas como a prestação periódica de contas. O projeto ainda será analisado pelo Senado.

A descentralização da merenda escolar na escala do município tenderia a apresentar excelentes resultados. Segundo Mariza Abreu, Diretora da FAE-RS, o rompimento com o centralismo teria permitido evitar controles oligopolísticos por parte dos grandes fornecedores, que resultavam em corrupção (ABREU, 1996).

Outros programas referentes a transporte, saúde e material escolar passaram a ser focalizados, atendendo a populações carentes. O Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE) cobria, no RS, em 1993-94, em torno de 300 municípios; em 1995, 67; e, em 1996, 17. O Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) beneficiava, no RS, 329 municípios em 1994,

atendendo, no corrente ano, somente a 10 municípios. O PNTE e o PNSE passaram a ser de responsabilidade da Comunidade Solidária (ABREU, 1996).

Vistas as mudanças no plano de redistribuição de recursos e os principais movimentos institucionais, é necessário o exame das despesas e de alguns indicadores na área educacional, nas esferas estadual e municipal, que permitam afirmar, com alguma consistência, se vem, ou não, se configurando um novo padrão, sob a ótica da educação, de relações entre as três esferas de poder.

1.5 - Despesas estaduais e municipais

No período em análise, as despesas no Setor Educação foram de R\$ 1.184 milhões em 1986, o máximo na série em questão, chegando, em 1994, a R\$ 837 milhões, enquanto a despesa total do Estado foi, em média, de R\$ 5,8 bilhões. A queda da despesa em educação traduziu-se no declínio da sua participação no total da despesa, passando de 18% em 1986 para 13% em 1994 (Tabela 1). Tomando-se 1988 como ano-base, o setor educação cresceu apenas 11% em sete anos. Vale mostrar que 1988, em valores absolutos, foi o ano de menor despesa na série histórica, enquanto a despesa total, para o mesmo período, teve um acréscimo de 29% (Tabela 2).

Tabela 1

Participação percentual da despesa do setor educação na Função Educação e Cultura, na Secretaria da Educação, no RS — 1986-94

ANOS	SE E OUTROS (1)	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	TOTAL DO RS
1986	18,0	18,1	17,7	100,0
1987	15,7	15,8	15,4	100,0
1988	15,1	15,2	14,7	100,0
1989	18,4	18,7	18,0	100,0
1990	17,8	18,0	17,2	100,0
1991	15,8	15,7	15,4	100,0
1992	15,3	15,0	14,8	100,0
1993	14,5	14,2	14,0	100,0
1994	13,0	12,8	12,5	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986-1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS.

(1) Despesa na Secretaria da Educação e em outros órgãos da Administração Direta do Estado.

Tabela 2

Evolução da despesa no setor educação e no total do Estado — 1986-94

ANOS	SETOR EDUCAÇÃO		TOTAL DO RS	
	Despesa (R\$)	%	Despesa (R\$)	%
1986	1 184 242 370	158	6 584 852 194	132
1987	930 617 576	124	5 921 943 335	119
1988	751 863 299	100	4 991 754 440	100
1989	961 771 337	128	5 231 881 168	105
1990	1 094 796 281	146	6 153 478 591	123
1991	791 985 626	105	5 025 516 019	101
1992	943 434 636	125	6 183 934 273	124
1993	881 585 587	117	6 067 666 012	122
1994	836 816 185	111	6 441 535 586	129

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986-1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: 1. Os dados foram inflacionados pelo IGP-DI, a preços de dezembro de 1995.

2. Base: 1988 = 100.

Em 1986, a despesa realizada na Função Educação e Cultura, em relação ao total de despesas da Administração Direta, ocupava o segundo lugar, sendo que, em 1990, detinha a primeira posição e, entre 1991 e 1994, passou à quarta posição (MENEGHETTI NETO, 1996).

No período 1990-94, o Estado investiu em educação um percentual superior aos 35% da receita líquida de impostos, estabelecidos pela Constituição Estadual, com exceção dos anos 1991 e 1993. Tal percentual é contestado, pois o Estado considera gastos com professores inativos como parte da rubrica "Manutenção e desenvolvimento do ensino".

No âmbito municipal, dados fornecidos pelos municípios mostram crescimento, após 1988, das despesas na Função Educação e Cultura. Segundo dados da SE/Grupo de Assessoramento/Regime de Colaboração, em 1995,

num total de 417 municípios, 361 (87%) investiram mais de 25% dos recursos disponíveis na Função Educação e Cultura.⁷

A análise interna das despesas da Secretaria da Educação do Estado evidencia o peso dos programas típicos, em particular do ensino fundamental (1ª a 8ª série), que chegou a em torno de 70% das despesas em 1988, recuando para 60,8% em 1994. O ensino médio tem se mantido historicamente no patamar de 12%. A educação infantil mantém-se em patamar ínfimo (0,1% das despesas).

A análise das despesas da Secretaria da Educação, segundo a categoria econômica, para o período 1986-94 demonstra que, no total de gastos da SE, a despesa corrente alcançou, em média, 90%, e o restante foi despesa de capital (WINCKLER, SANTAGADA, 1996).

Estudo da SE realiza a abertura das despesas correntes e de capital por elemento de despesa para o período 1990-94, mostrando que, nas despesas correntes, o gasto com pessoal civil em 1990 atingiu 91%, mantendo uma média de 82,5%. O restante diz respeito a despesas com material de consumo, serviços de terceiros e encargos e outros.

Nas despesas de capital, os elementos de despesa obras e instalações, equipamentos e material permanente implicam quase 100% das despesas. Sobressaem-se obras e instalações com 81% em 1994, com 73% em 1990 e ficando cima de 57% nos demais anos. Os elementos de despesa equipamentos e material permanente, em 1990 e 1994, apresentam a média de 17% das despesas de capital; nos anos de 1991 a 1993, alcançaram a média de 34%, sobressaindo-se em 1993, com 41% (RS. Secr. Educ., s.d.).

⁷ O RS tem atualmente 427 municípios. Nos últimos anos, ocorreu intenso processo de criação de novos municípios. Em 1988, o Estado tinha 232 municípios; em 1989, 333.

É preciso examinar-se esses dados *cum granus salis*. Conforme Cláudio Francisco Accurso, Diretor de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação, a experiência sobre recursos, na esfera municipal, revela duas limitações: um grande número de municípios não aplica os 25% de suas receitas tributáveis acrescidas das transferências em educação, maquiando as despesas com imputações impróprias e estranhas à atividade, colocando-se, por exemplo, como despesa em educação recursos humanos que não pertencem ao setor, bem como salários superiores aos efetivos. A segunda limitação diz respeito aos encargos com o ensino fundamental e o pré-escolar e aos custos em si. Até novembro de 1995, quando passou a vigor a Lei nº 10.576 sobre a Gestão Democrática do Ensino, que optou pelo critério de igualdade nos gastos no ensino fundamental e no pré-escolar, a divisão de responsabilidades era incerta, produzindo distorções; por outro lado, segundo Accurso, é necessário que sejam pensados salários, relação aluno/professor, despesas com manutenção e investimentos e encargos com transporte não de forma isolada, mas dentro de uma perspectiva temporal, integrando o cálculo na alocação de recursos (ACCURSO, 1995 a, p.21).

Tabela 3

Participação percentual dos programas no total das despesas da Secretaria da Educação, no RS — 1986-94

ÓRGÃOS	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Administração	6,1	5,7	10,3	9,2	8,9	0,8	1,3	2,4	5,9
Planejamento governamental	7,0	6,6	3,1	2,3	2,8	10,4	8,3	7,8	7,5
Ciência e tecnologia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Telecomunicações	0,5	0,5	1,1	0,7	0,6	0,9	1,1	1,2	1,1
Programas integrados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,7	4,3	3,8	7,7
Educação da criança de 0 a 6 anos	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Ensino fundamental	68,9	70,5	70,2	72,1	74,0	68,6	73,3	71,6	60,8
Ensino médio	12,6	13,0	12,6	13,8	12,1	11,8	10,2	11,0	10,9
Ensino superior	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,9
Ensino supletivo	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,4	0,5	0,3	0,2
Educação física e desportos	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,6	0,3
Assistência a educandos	3,5	2,2	1,4	0,6	0,2	0,5	0,1	0,1	3,8
Educação especial	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Proteção ao meio ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986-1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS.

É pequena a participação das transferências correntes e de capital do Estado, tendo sido em média 4% das despesas do Estado, com o peso relativo das transferências intergovernamentais concentrando-se nas transferências aos municípios (WINCKLER, SANTAGADA, 1996).

No que diz respeito aos recursos vinculados, o Salário-Educação possui maior peso, porém são os convênios que tiveram um aumento significativo de 541% em 1994, considerando-se 1988 como o ano base (WINCKLER, SANTAGADA, 1996). Nos convênios a partir de 1990, tornaram-se significativos os convênios FNDE/SE vinculados ao desenvolvimento, à manutenção e à ampliação do ensino fundamental e os convênios FAE/SE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) (WINCKLER, SANTAGADA, 1996).

A despesa total dos municípios do RS, tomando-se como ano-base 1988, era de R\$ 972 milhões e cresceu 137% em 1994, alcançando R\$ 2,3 bilhões. A despesa na Função Educação e Cultura, em 1988, foi de R\$ 217 milhões (Tabela 4), com participação de 22% no total das despesas municipais, atingindo, em 1993, 25% do total (Tabela 5). É importante ressaltar que a média, entre 1986 e 1994, foi de 23% do total das despesas. Houve aumento das despesas totais dos municípios, sem alteração significativa na Função Educação e Cultura.

As transferências estaduais aos municípios, que já tiveram uma participação importante em 1986 (17,7%), declinaram para 2% de participação na Função Educação e Cultura dos municípios (WINCKLER, SANTAGADA, 1996).

Tabela 4

Evolução das despesas com a Função Educação e Cultura
nos municípios do RS — 1986-94

ANOS	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (R\$ mil)	%
1986	243 122	112
1987	226 522	105
1988	216 593	100
1989	243 989	113
1990	377 990	175
1991	496 631	229
1992	515 791	238
1993	516 915	239
1994	537 031	248

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986-1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: 1. Os dados foram inflacionados pelo IGP-DI, a preços de dezembro de 1995.

2. Base: 1988 = 100.

Tabela 5

Participação da despesa com a Função Educação e Cultura dos municípios
no total das despesas municipais do RS — 1986-94

ANOS	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (R\$ 1 000) (A)	TOTAL DA DESPESA (R\$ 1 000) (B)	A/B (%)
1986	243 122	1 189 202	20,44
1987	226 522	1 071 428	21,14
1988	216 593	971 699	22,29
1989	243 989	1 131 797	21,56
1990	377 990	1 719 916	21,98
1991	496 631	2 047 922	24,25
1992	515 791	2 126 927	24,25
1993	516 915	2 091 426	24,72
1994	537 031	2 302 687	23,32

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986-1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Os dados foram inflacionados pelo IGP-DI, a preços de dezembro de 1995.

1.6 - O perfil de alguns indicadores educacionais

A rede estadual ainda concentra as matrículas do ensino fundamental (56%); enquanto a rede municipal possui 34% das matrículas de 1º grau (Tabela 6). Em que pese ao aumento da despesa total no município, a Função Educação e Cultura tem se mantido nos patamares históricos (23% das despesas). A expansão municipal ocorreu na educação infantil (zero a seis anos), acompanhada pela expansão da educação infantil no Estado (Tabela 7). Não obstante, o total de matrículas, independentemente da dependência administrativa, atendida, em 1991, apenas a 10% dessas crianças.

Tabela 6

Distribuição da matrícula inicial do ensino regular de 1º grau, por dependência administrativa, no RS — 1982-1994

ANOS	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL	
	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%
1982	1 153	0,09	712 963	52,67	449 053	33,18	190 389	14,07	1 353 558	100
1988	1 290	0,09	755 889	51,18	497 315	33,67	222 527	15,07	1 477 021	100
1992	1 786	0,11	880 010	52,75	599 101	35,91	187 444	11,24	1 668 341	100
1994	1 632	0,10	952 145	55,69	581 415	34,01	174 546	10,21	1 709 738	100

FONTE: SE/DG/INF

Tabela 7

Distribuição da matrícula inicial da pré-escola, por dependência administrativa, no RS — 1982, 1992 e 1994

ANOS	FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL	
	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%	Número de Matrículas	%
1982	85	0,12	26 271	37,54	13 579	19,41	30 039	42,93	69 974	100
1992	206	0,15	56 611	42,22	47 102	35,13	30 164	22,50	134 083	100
1994	271	0,19	61 528	42,63	52 889	36,64	29 645	20,54	144 333	100

FONTE: SE/DG/INF

A taxa de escolarização de crianças na faixa de sete a 14, por sua vez, evoluiu nos últimos anos, chegando a 95% em 1994 (Tabela 8). Quanto às taxas de evasão e repetência do 1º grau, há um quase-equilíbrio entre as escolas estaduais e municipais. A taxa de evasão em 1994 foi de 8,04% (estadual) e de 5,67% (municipal), enquanto a taxa de repetência alcançou, no mesmo ano, 14,31% e 15,09% respectivamente (WINCKLER, Coord., 1996, p.34). Por outro lado, apenas 31,17% concluem o 1º grau em oito anos. Avaliações recentes do alunado gaúcho de 1º grau evidenciam pior desempenho da rede municipal em relação à estadual (SAEB/MEC/1995). O ensino médio é praticamente atendido na sua totalidade pelos sistemas estadual e particular, sendo sua cobertura, em 1994, apenas de 35% da população de 15 a 19 anos. Considerando-se o período de 1982 a 1994, os dados mostram um percentual de matrículas no 2º grau superior ao do 1º grau, que foi de 36% e 26% respectivamente (WINCKLER, SANTAGADA, 1996).

Tabela 8

Taxa de escolarização nos níveis estadual e municipal, no RS — 1988-94

ANOS	MATRÍCULAS INICIAIS			POPULAÇÃO DE 7 A 14 ANOS (1)	MATRÍCULAS INICIAIS DE 7 A 14 ANOS			TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO (%)		
	Total do RS	Estadual	Municipal		Total do RS	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal
1988	1 477 021	755 889	497 315	1 386 633	1 257 605	613 521	448 517	90,69	48,78	35,66
1989	1 531 265	791 298	522 932	1 423 271	1 307 252	645 506	470 646	91,85	49,38	36,00
1990	1 575 379	811 670	545 807	1 459 744	1 355 100	667 669	493 425	92,83	49,27	36,41
1991	1 623 141	826 903	580 931	1 487 060	1 397 481	682 423	522 387	93,98	48,83	37,38
1992 (2)	1 668 341	880 010	599 101	1 500 048	1 399 915	692 547	533 384	93,32	49,47	38,10
1993	1 697 198	926 395	589 782	1 508 736	1 423 647	757 497	521 704	94,36	53,21	36,65
1994	1 709 738	952 145	581 415	1 504 984	1 431 081	762 621	511 123	95,09	53,29	35,72

FONTE: SE/DG/INF.

(1) Estimativa populacional da FEE/NSI. (2) A partir de 1992, estão incluídos os Calendários A, B e C, com exceção do ano de 1994; os dados sobre as matrículas iniciais de 7 a 14 anos referem-se somente ao Calendário A.

2 - À guisa de conclusão: a metamorfose possível

A permanência de competências diferenciadas, mas não exclusivas, definiu o sistema público de ensino nos anos 80. Todavia, no RS, antes de a Constituição de 1988 definir o município como ente autônomo e estabelecer o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, já se organizavam, no plano municipal, ações na área educacional, como os Conselhos Municipais de Educação, por iniciativa local. Nos anos 1990-91, ocorreu a organização da grande maioria dos CMEs, além de configurar uma série de ações que revela a colaboração entre o Estado e os municípios. A recente aprovação da Lei nº 10.576 (Gestão Democrática do Ensino Público) estabeleceu, no Cap. V, critérios para o regime de colaboração entre o Estado e os municípios, integrando-se aos propósitos da PEC nº 233/95. O regime de colaboração entre Estado e municípios tende a alto grau de formalização no processo negocial com a criação do Grupo de Assessoramento/Regime de Colaboração, que exigirá qualificação técnica mais elaborada nos âmbitos municipal e estadual. Pode-se também afirmar, com alguma segurança, que, tendencialmente, as estruturas necessárias à constituição do Sistema Municipal de Ensino no RS deverão apresentar elevado grau de organização, já visíveis na racionalização da forma de acesso à carreira de professor e na existência dos Planos Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação na maioria dos municípios.

A via gaúcha, com a aprovação da Lei nº 10.576, tende a compor um regime de colaboração entre Estado e municípios, articulado à sociedade civil e a parcerias com o setor privado.

A inserção do setor privado parece, até o momento, dar-se mais no plano dos CMEs, juntamente com outros setores organizados da sociedade civil, onde predominam executivos municipais, entidades e instituições ligadas ao ensino. No que diz respeito às relações entre municípios e Governo Federal, a quase-totalidade dos municípios gaúchos aderiu ao programa de descentralização do PNAE.

O regime legal que ora se estrutura é uma importante alavanca para o aprofundamento do processo de municipalização do ensino fundamental. Resta saber-se em que medida, nesse esforço, será preservada a autonomia municipal, já que essa autonomia (em que pese à regra constitucional) depende, em última instância, da capacidade organizativa local, articulada, no caso gaúcho, à rede de associações municipais estruturada em torno da FAMURS.

Cabe também considerar-se que o processo de municipalização/descentralização, no período considerado, ainda não produziu resultados significativos. O Estado segue com presença preponderante no ensino de 1º e 2º graus, tendo, inclusive, aumentado sua participação. No pré-escolar, a participação dos municípios cresceu, todavia a totalidade das matrículas abrange apenas 10% da população de zero a seis anos. No ensino de 2º grau, cresceu o número de matrículas do Estado, embora a cobertura seja de somente 35% da população de 15 a 19 anos.

Sob a ótica da receita, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização de recursos. Aumentaram as receitas tributárias dos estados e as transferências para os municípios tanto por parte dos estados quanto do Governo Federal. Já sob a ótica das despesas nas áreas sociais, no âmbito estadual, houve decréscimo de 22% em 1989 para 15% da despesa total do Estado em 1994. Em compensação, a despesa das funções da área social nos municípios gaúchos cresceu com a ampliação das responsabilidades após a Constituição de 1988. Se, a nível de estado, caíram as despesas com educação, que passaram de 18% em 1986 para 13% em 1994, nos municípios, apesar do aumento das despesas totais, não houve alteração significativa na Função Educação e Cultura. O fato de o Estado e os municípios aparentemente cumprirem os princípios constitucionais de investirem 35% e 25%, respectivamente, da receita líquida de impostos é discutível, pois depende dos critérios que definem, em última instância, o que deve ser integrado ao cálculo na definição de recursos. O Grupo de Assessoramento/Regime de Colaboração certamente terá papel decisivo na fixação de indicativos.

Por outro lado, não é ocioso lembrar que, a despeito de incongruência e excessos normativos, a Constituição de 1988 estabeleceu pela primeira vez critérios democratizantes e universalistas na definição de políticas públicas sociais. Entretanto a eficácia de princípios constitucionais no campo educacional depende, em larga medida, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Projeto Darci Ribeiro) votada na Câmara, que se articula a todo um projeto de educação para o País que tende a privilegiar o ensino de 1º grau, à racionalização administrativa e à abertura para a iniciativa privada nos ensinos superior e médio.

Em que medida regras integradas à reforma de Estado em andamento, em um contexto de busca a qualquer preço de estabilidade monetária, com ancoragem da moeda nacional no dólar, não agravariam o quadro social da Nação? Algumas das conseqüências da política monetária já são sobejamente

(re)conhecidas: a imensa dívida pública interna e juros desmedidos, com trágicas conseqüências a quaisquer previsões sérias de gastos sociais no orçamento não restritas ao plano federal. Basta se atentar para as dívidas públicas dos estados mais desenvolvidos.

A descentralização, nesse cenário de perda da capacidade reguladora do Estado, corre o risco de transmutar-se, em definitivo, em ponto crucial da reforma de Estado de corte neoliberal, desarticulando todo e qualquer esforço no sentido de redefinição de um pacto federativo democrático e cooperativo.

Bibliografia

- ABREU, Mariza V. (1996). **Depoimento aos pesquisadores**. Porto Alegre. (Entrevista a Carlos Roberto Winckler e Salvatore Santagada).
- ACCURSO, Cláudio F. (1995). Fundo para a educação. **Zero Hora**, Porto Alegre, RBS, p.21, 26 out.
- ACCURSO, Cláudio F. (1995a). **Recursos da educação e seu emprego**. Porto Alegre : Secretaria da Educação/RS. 25p. (mimeo).
- ACCURSO, Cláudio F. (1996). **Depoimento aos pesquisadores**. Porto Alegre. (Entrevista a Carlos Roberto Winckler e Salvatore Santagada).
- AFFONSO, Rui (1994). A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.15, n.2, p.321-337.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO (1986/1994). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda.
- BRASIL (1994). **Constituição 1988**. Brasília : Senado Federal.
- CANO, Wilson (1993). **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. Campinas : UNICAMP.
- CONGRESSO estabelece salário para professores de 1º grau (1996). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, p.56, 13 set.
- CUNHA, Luiz A. (1991). **Educação, estado e democracia no Brasil**. São Paulo : Cortez.
- DRAIBE, Sonia M. (1990). **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas para a década de 90**. Brasília : IPEA/IPLAN.

- EDUCAÇÃO deverá receber R\$ 43 bi (1996). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, p.45, 25 set.
- FARIA, Luis A. Estrella (1991). O liberalismo, o moderno e o homem sensível. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.18, n.4, p.187-196.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (1992). **Posição da FAMURS sobre a cooperação do Estado e da União com os municípios em educação**. Porto Alegre. (Documento resumo).
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (1996). **Ofício G.F.705-15/96**. Porto Alegre. 30 maio.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (s.d.). **Atribuições conferidas pelo CEED: parecer CEE, nº 910/92**. Porto Alegre. (mimeo).
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (s.d.a). **Atribuições conferidas pela Lei Municipal**. Porto Alegre. (mimeo).
- FIORI, José Luis (1993). **Tansición y gobernabilidad: el enigma brasileño**. Washington : BID. (versión preliminar).
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (1994). **Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar** : relatório de atividades 93/94. Brasília : FAE. 72p.
- GUSSO, Divonzir A. (1991). Educação básica no Brasil: um desafio à democracia e à competitividade. In: VELLOSO, João P., org. **A questão social no Brasil**. São Paulo : NOBEL.
- KRELING, Norma H., STERNBERG, Sheila S. W. (1995). Desempenho do sistema educacional de 1º grau no Rio Grande do Sul: uma pequena vantagem no preocupante quadro nacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.4, p.309-321.
- LUCE, Maria Beatriz (1993). Reflexões sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração no Rio Grande do Sul. In: LUCE, Maria Beatriz, SARI, Mariza Timm, coords. **Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul: subsídios para a consolidação e a qualidade dos sistemas municipais de ensino**. Porto Alegre : UFRGS. p.29-39.
- LUCE, Maria Beatriz et al. (1993). **A educação municipal em 1992: a organização dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul**.

- Porto Alegre : UFRGS/ CONSEME/ UNDIME-RS. 58p. (Relatório de pesquisa).
- MENEGHETTI NETO, Alfredo (1996). A dimensão fiscal da descentralização no Rio Grande do Sul. In: WINCKLER, Carlos R., coord. **Projeto balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no estado do Rio Grande do Sul**: 1986-94. Porto Alegre :PNUD/ FEE. 46p.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo, RÜCKERT, Isabel (1994). Avaliação das finanças públicas estaduais 1970-1991. In: FARIA, Luiz A. E., coord.. **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre : FEE.
- MP beneficia municípios (1996). **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.3-4, 20 set.
- NASCIMENTO, Solano (1995). Lei muda estrutura do ensino público. **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, p.52, 9 nov.
- NORONHA, Sílvia (1996). Dez anos para acabar com o analfabetismo. **Jornal da Cidadania**, Rio de Janeiro, p.6-7, 1-15 abr.
- NOVO pacto federativo: subsídios para a reforma do estado, O (1994). Rio de Janeiro: IPEA/ IBAM. v.1.
- PINTO, Paulo Silva (1996). Governo desiste de fixar gasto mínimo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.3-4, 20 set.
- POLÍTICAS de assistência ao estudante (1996). In: CONGRESSO DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL, 16; FÓRUM DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, 10, Gramado. **[Anais...]**. Gramado : FAMURS. (Palestra).
- PROPOSTA de Emenda Constitucional n.233A/95 (1995). Brasília: Congresso Nacional.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO; exercício de 1994 (1995). Porto Alegre. 258p.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO; exercício de 1993(1994). Porto Alegre. 492p.
- RIO GRANDE DO SUL (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul 1989**. Porto Alegre : Diretoria Legislativa. 133p.
- RIO GRANDE DO SUL (1995). Lei n.10.576, de 14 de novembro de 1995. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n.219, p.1-9, 16 nov.

- RIO GRANDE DO SUL (1995). Lei n.10.591, de 28 de novembro de 1995. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n.229, p.1-9, 20 nov.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Educação (1992). **Municipalização do ensino fundamental no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação (1990). **Caracterização sócio-econômica educacional do estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação (1996). **Dados educacionais do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. 36p. (mimeo).
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação (s.d.) **Dados financeiros globais 1990/1994**. Porto Alegre. (mimeo).
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação. Grupo de Assessoramento Regime de Colaboração (1996). **[Relatório SIE?]**. Porto Alegre. (mimeo).
- RIO GRANDE DO SUL. Gabinete do Governador (1995). **Projeto para gestão democrático do ensino público**. Porto Alegre. (mimeo).
- RODRIGUES, Fernando (1996). Proposta pune cidade que investe mais. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.1-11, 5 maio.
- RUTKOWSKI, Lauro (1996). Projeto amplia recursos para ensino de 1º grau. **Zero Hora**, Porto Alegre :RBS, p.34, 20 set.
- SARI, Mariza Timm (1996). **Depoimento aos pesquisadores**. Porto Alegre. (Entrevista a Carlos Roberto Winckler e Salvatore Santagada).
- SARI, Mariza Timm (s.d.). **O papel dos conselhos municipais de educação (atribuições)**. Porto Alegre : FAMURS. (mimeo).
- SEVILLA, Maribel Alves Fierro (1994). **Municipalização do ensino fundamental no Estado do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro : IPEA. (Relatório interno, n.23/94).
- SILVA, Rose Neubauer da, CRUZ, Neide (1994). Federalismo e políticas sociais. In: PROJETO balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo : FUNDAP/IESPE. v.6., t.2.
- VALENTE, Ivan et al. (1996). Propaganda e fatos na PEC 233. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.3, 30 maio.
- VEECK, Carlos Sadi, SARI, Mariza Timm (1993). Para avançarmos em nossa caminhada. In: LUCE, Maria Beatriz, SARI, Mariza Timm, coords. **Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul**: subsídios

para a consolidação e a qualidade dos sistemas municipais de ensino. Porto Alegre : UFRGS. p.7-11.

WERLE, Flávia Obino Corrêa (1993). Financiamento da educação. In: In: LUCE, Maria Beatriz, SARI, Mariza Timm, coords. **Administração municipal da educação no Rio Grande do Sul**: subsídios para a consolidação e a qualidade dos sistemas municipais de ensino. Porto Alegre : UFRGS. p.60-77.

WINCKLER, Carlos Roberto (1992). O contexto das velhas e (não tão) novas reformas educacionais no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.2, p.125-141.

WINCKLER, Carlos Roberto, coord. (1995). **Descentralização e políticas públicas sociais - 1988-1993**. Porto Alegre : FEE. (versão preliminar; mimeo).

WINCKLER, Carlos Roberto, MOURA NETO, Bolivar (1992). Welfare state à brasileira. **Indicadores Economicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.4, p.108-150.

WINCKLER, Carlos Roberto, SANTAGADA, Salvatore (1996). Descentralização em educação no Rio Grande do Sul. In: WINCKLER, Carlos R., coord. **Projeto balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no estado do Rio Grande do Sul: 1986-94**. Porto Alegre :PNUD/ /FEE. p.52.